

¿La ley Salvadora del Niño?

Discursos y prácticas que moldean la nueva normativa en materia de infancia de la provincia de Buenos Aires

Lescano, María José (IDN, FCJyS, UNLP) mjoselescano@yahoo.com.ar
Hernández, María Celeste (IDN, FCJyS, UNLP) mcelestehernandez@gmail.com
Jaureguiberry, Inés (IDN, FCJyS, UNLP) inesjaureguiberry@yahoo.com.ar
López Calendino, Sebastián (IDN, FCJyS, UNLP) slopcal@yahoo.com.ar
Gavagnin, Diego Maximiliano (IDN, FCJyS, UNLP) mgavagnin@hotmail.com

I. Introducción

La provincia de Buenos Aires atraviesa, desde antaño y con serias dificultades, un inigualable proceso de transición legal en temas de infancia.

En el año 2005, y ante la exigencia de que la provincia de Buenos Aires adecuara su legislación al paradigma propuesto por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CIDN), se sancionó la ley 13.298 “De la Promoción y Protección de los Derechos del Niño”.

La ley tiene por objetivo central generar un cambio estructural en la política de infancia provincial. Para ello, emprende una reorganización institucional, reasignando competencias de distintos niveles y poderes del Estado, como también se propone modificar prácticas y representaciones de ciudadanos y operadores.

Esta ley fue luego modificada, rectificada y complementada por las leyes 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821, integrando actualmente todas ellas la normativa reguladora de las cuestiones de infancia en la provincia de Buenos Aires.

El dificultoso camino hacia el nuevo sistema, evidenció la existencia de una fuerte puja entre sectores con intereses contrapuestos. En muchas ocasiones, el contenido de esta disputa se redujo a una dicotomía entre quienes estaban a favor del paradigma del Patronato y quienes adscribían al “nuevo paradigma”.

Pensamos que esa visión polarizada y reduccionista impidió en muchos casos arribar a una reflexión crítica y constructiva de la problemática. Las soluciones ensayadas tendieron, casi sin excepción, a bregar por el dictado de una nueva ley que acabara con “el enemigo”, asociado a las instituciones del Patronato. A nuestro juicio, este exagerado peso asignado al mero dictado de una ley “salvadora de los niños”, impidió centrar la atención en la generación de prácticas alternativas y soluciones viables desde un punto de vista constitucional y de la CIDN, que pudieran independientemente de la existencia de una nueva normativa, satisfacer plenamente los derechos de los niños.

La ley, aunque instrumento útil y ordenador, debe ser tomada como punto de referencia. Es evidente que el poder de transformación social se mueve en un nivel de mayor profundidad en donde el derecho es sólo una herramienta a considerar. La idoneidad para promover el cambio invocado, necesariamente deriva del impulso político y del arraigo comunitario de sus postulados¹

Proponemos en esta ponencia comentar brevemente la investigación desarrollada en el marco del Convenio suscripto entre el Instituto de Derechos del Niño de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L.P. y UNICEF Argentina. Esta investigación buscó analizar el proceso de implementación de la nueva normativa de infancia en la provincia de Buenos Aires y se presentó como una continuación de una investigación previa, relativa a la factibilidad de implementación del precedente normativo inmediato en esta materia.

Como punto de partida, presentaremos la metodología utilizada en la investigación. Luego, comentaremos brevemente el proceso legislativo previo a la normativa hoy vigente y el camino recorrido por la ley 13298 y sus complementarias brindando una visión de sus particularidades. Se propone con posterioridad, un análisis del proceso de implementación y su vigencia en la provincia de Buenos Aires. En esta dirección, procuraremos enfatizar en las debilidades y fortalezas vislumbradas durante la investigación. Y por último, creemos necesario advertir sobre la necesidad de que las políticas públicas trasciendan el plano discursivo, y se materialicen en acciones concretas y firmes hacia la plena efectivización de los derechos de los niños y adolescentes bonaerenses.

II. Metodología empleada

Los más elementales conocimientos jurídicos y -si se quiere también- sociológicos conducen a pensar que una ley por sí sola difícilmente pueda generar un cambio en la sociedad. Por lo tanto, el simple análisis discursivo de la normativa resultaba insuficiente para evaluar su impacto como herramienta de ruptura y consagración de un nuevo paradigma. Por ello, escogimos una metodología que nos permitiera abordar no sólo el proceso legislativo formal sino también su vínculo con el contexto social en el que el cambio se desarrollaría.

¹- Desde siempre y a veces en soledad, sostuvimos desde el IDN que la modificación de las prácticas del sistema de infancia no podían ser absolutamente dependientes de las palabras de la ley. Tras de ella hay multiplicidad de factores en juego y la complejidad del cambio que se proponía debía evaluar con sutileza estas cuestiones. Construir una política pública de infancia, exige mucho más que el dictado de una ley.

Este énfasis en el contexto nos llevó también a realizar un recorte temporal que coincidiera con un hecho trascendente en la vida política de la provincia, es decir, el cambio de gobierno provincial (la investigación se realizó desde octubre de 2006 a diciembre de 2007).

El análisis se realizó a través de la propuesta metodológica de Checklisten, método utilizado para evaluar proyectos de ley en diversos países ². El mismo consiste en responder una serie ordenada de preguntas que sirven de guía para evaluar los diversos niveles de observación posibles de ser indagados en relación a un texto normativo.

A la necesidad de ponderar los procedimientos y razones que condujeron a la consagración de la ley, se sumó la de conocer aspectos vinculados a su implementación. Por ello, la guía referida por el autor –planteada en términos hipotéticos para evaluar proyectos de ley– fue modificada para posibilitar el análisis del proceso en curso. En definitiva, los más inefables mecanismos de contralor acerca de la real eficacia o idoneidad de la ley, se manifestarían sin concesiones, a nuestro juicio, en el plano empírico.

A nuestro modo de ver, la metodología adoptada permitía priorizar el estudio de la ley desde una perspectiva interdisciplinaria (cultural, antropológica, normativa, económica), que ampliaba notablemente el escenario de observación y conducía a un desenlace más realista y plural.

La investigación consistió en la realización de entrevistas a funcionarios y operadores de los distintos sistemas e instituciones involucradas, la búsqueda de estadísticas oficiales, informes de anteriores investigaciones realizadas por el IDN, y la obtención de información en eventos públicos y medios de comunicación. Gran parte de la información obtenida por estos medios nos permitió esbozar algunas respuestas a las preguntas del checklisten, y a su vez, generó nuevos interrogantes.

La dificultad primordial a la que debimos enfrentarnos fue la imposibilidad de acceder a información pública relativa a la infancia, a pesar de haber efectuado múltiples intentos por vías formales e informales.

No menor fue el obstáculo constituido por el propio objeto de estudio. Por un lado, el mismo consistía en el análisis del proceso de implementación de una ley mientras éste se desarrollaba, sin disponer de la distancia necesaria para analizarlo. A ello se sumó el escaso tiempo disponible para realizar la investigación, que impidió profundizar estudios de campo. Por otra parte, este proceso iba sufriendo cambios a medida que transcurría, determinados por

² LEIVAFERNANDEZ, L.; *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1999

las constantes modificaciones y rectificaciones al texto legal, que obstaculizaba una mirada holística.

III. Proceso legislativo.

Los procesos de adecuación de la legislación interna a las pautas de la CIDN - tanto en la sanción de una ley nacional como leyes a nivel provincial- se han caracterizado por su demora y dificultad. La provincia de Buenos Aires no fue la excepción.

Luego de varios proyectos legislativos frustrados, y la sanción de la ley 12.607 –cuya aplicación fue dejada en suspenso por una medida cautelar de la SCJBA, luego prorrogada y finalmente derogada por la Legislatura Provincial-, la ley 13.298 vino a instalarse en un terreno signado por intereses encontrados y discursos incompatibles entre sí.

A nivel jurídico, la imperiosa necesidad de contar con una nueva ley de infancia estaba dada por la inconstitucionalidad que implicaba la coexistencia de paradigmas opuestos: el instalado por la CIDN, y por otro el que se venía sosteniendo con el Decreto ley 10.067.

Una vez sancionada la ley 13.298, el Ministerio Público accionó judicialmente solicitando su paralización, a lo que accedió la SCJBA mediante el dictado de una medida cautelar. En diciembre de 2006 se sancionó la ley 13.634 “*Del fuero de familia y del fuero penal del niño*”³, complementando los vacíos que fundaban la acción de la Procuración, y de este modo se dio un nuevo impulso a la aletargada ley 13.298. Poco tiempo después (28/2/07), la SCJBA declaró abstracta la cuestión. Nuevamente, la señora Procuradora General interpuso un recurso de revocatoria “*in extremis*”, que fue rechazado luego de la sanción de la ley 13.645 (14/3/07).

De esta manera, la ley 13.298 adquirió plena vigencia. Sin embargo, la transición se caracterizó por los vacíos legales e incertidumbres en los operadores, algunos de los cuales debieron subsanarse con sucesivas reglamentaciones y leyes rectificatorias. Finalmente, el sistema de infancia en la provincia de Buenos Aires quedó regulado por las leyes 13.298, 13.634, 13.645, 13.797, 13.772 y 13.821, sumados a sus Decretos Reglamentarios, y Resoluciones Ministeriales.

¿Cómo la nueva normativa traduce el paradigma de la CIDN en la provincia de Buenos Aires?

La adecuación legislativa a la CIDN con la finalidad de instaurar un “nuevo

³- Sancionada el 28/11/06. Promulgada el 18/1/07. Publicada en el B.O. 2/2/07. Decreto de Promulgación 44/2007.

paradigma” pudo haber sido realizada de múltiples formas, pero se hizo a través de los siguientes ejes:

-Desjudicialización de la problemática de infancia, buscando superar las respuestas estatales previas, consistentes casi exclusivamente en la intervención judicial sobre los conflictos que involucraban niños y adolescentes.

-Diferenciación de subsistemas que integran el nuevo Sistema de Promoción y Protección de los derechos de niños y adolescentes. Se separan las competencias “asistencial” y “penal”, a través de dos subsistemas “De promoción y protección de derechos del niño” y de “Responsabilidad penal juvenil”, con la intención de diferenciar las problemáticas hasta el momento fusionadas bajo un mismo lema: “peligro moral y material”.

-Desinstitucionalización: las leyes expresan la finalidad de evitar la institucionalización de niños –respuesta estatal recurrente en el antiguo modo de proceder- para dar paso a otras instancias, principalmente el fortalecimiento de la familia, la permanencia en el entorno social y la integración en la comunidad.

-Reorganización institucional: reasignación de competencias y funciones. Se modifican instituciones existentes y se crean nuevas, tanto a nivel Provincial como Municipal. Se asigna a éstos últimos un rol primordial en la atención de la infancia. Las nuevas conceptualizaciones conllevan a la consideración de nuevos actores y prácticas como parte del sistema.

Reorganización territorial y descentralización: se instala la tendencia de que las diferentes problemáticas encuentren respuesta en el ámbito comunitario y por lo tanto se acrecienta la descentralización de los organismos estatales. Por otra parte, fueron modificadas las jurisdicciones administrativas, que ahora se corresponden con la división territorial del Ministerio de Educación.

Co-responsabilidad: se explicita la injerencia que deben tener todos los actores sociales sobre la problemática de infancia. Paralelamente, se intentan modificar las prácticas de derivación instauradas, exigiendo un trabajo conjunto y participativo de las instituciones responsables.

Algunas reflexiones sobre la normativa y su implementación

En términos generales, la nueva normativa comparte una lógica aparentemente instaurada en las leyes de infancia en la Argentina, caracterizada por la reiteración de

cláusulas declarativas. Así, la enumeración de los derechos de la infancia –ya proclamados en la CIDN, en la ley 26.061 e incluso en la Constitución Nacional y Provincial- resulta sobreabundante y muchas veces carente de sentido, si se tiene en cuenta que muchas de estas disposiciones nada agregan –en términos operativos ni interpretativos- sobre los derechos ya reconocidos.

Por otra parte, la ley también posee numerosas deficiencias de técnica legislativa y – más grave aún- contradicciones lógicas y axiológicas. En este sentido, las medidas de disposición sobre niños inimputables, la aplicación de normas procesales penales de carácter inquisitivo y escriturario al proceso de transición, etc., han sido criticadas por responder a concepciones que serían inaceptables desde la óptica del nuevo paradigma. Asimismo, la transformación de la legislación procesal penal se realizó de manera descontextualizada a la legislación penal de fondo, con regulaciones de medidas penales objetables en su constitucionalidad⁴.

Ahora bien, como decíamos anteriormente, la efectividad de una ley sólo en parte depende de sus enunciados, pues el modo en que la misma se implementa posee un rol fundamental a la hora de evaluar los términos reales de su vigencia, en este caso, la satisfacción plena de los derechos de los niños y adolescentes de la provincia de Buenos Aires.

Consideramos que la ley 13.298 comienza a regir en mejores condiciones estructurales que las que debió soportar la ley 12.607. El escenario político actual es más estable, y cuenta con el precedente sentado por la frustrada ley 12.607 que allanó el camino hacia la generación de nuevas prácticas y representaciones concordantes con la CIDN. Desde una posición económica, la superación de la aguda crisis vivida durante el año 2001, tornaban el escenario menos desfavorable para afrontar cambios presupuestarios⁵.

Del balance de la implementación de la ley 13.298 surgen, a nuestro entender, las siguientes consideraciones:

⁴ Al respecto, ver informe final de la investigación.

⁵- Si bien es cierto que la provincia de Buenos Aires mantiene dificultades financieras debido a su déficit fiscal, no puede pasarse por alto que el Estado Nacional cuenta con una inédita situación de superhábit y por tanto debería brindar el respaldo suficiente a las provincias para realizar el proceso de adecuación de los principios de la CIDN a la legislación interna. (Cfr. “El gobierno empieza a marcarle límites a Scioli,” en diario *La Nación*, <http://lanacion.com.ar>, domingo 2 de diciembre de 2007). Más recientemente el diario el Día de La Plata ha dado cuenta de la mejora en la recaudación provincial, circunstancia que según la ley de infancia debe ser prioritariamente considerado a la luz del proceso de transición. Cfr. “*La recaudación subió un 31 %*”, en El día, <http://www.eldia.com.ar>, sábado 5 de julio de 2008.

1- La ley 13.298 y sus complementarias han supuesto un avance desde la perspectiva de la CIDN y el cambio que se propone en la provincia de Buenos Aires.

Desde el punto de vista de la voluntad política para implementar las leyes, los distintos poderes evidenciaron mayor compromiso que el asumido en intentos previos, llevando a cabo distintas acciones con tal objetivo:

-Trascendente es que el Poder Legislativo haya hecho su aporte para no detener la transición, procediendo a la sanción de las leyes.

-No menos cierto es que, el Poder Ejecutivo también demostró una actitud activa en igual sentido. Entre sus acciones inicialmente desplegadas cabe mencionar la reorganización de la antigua Subsecretaría de Minoridad, la constitución de la Comisión interministerial ⁶, la actividad destinada a promover los Convenios con los Municipios, la organización de cursos de capacitación y por sobre todo, el dictado de pluralidad de actos normativos tendientes a alcanzar la reestructuración institucional. Asimismo, la creación y progresiva constitución del Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños y de Responsabilidad Penal Juvenil. En el territorio, se avanzó en lo que respecta a la desconcentración de funciones al constituir los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos, designando a quienes serían sus responsables, y al personal que conformaría las unidades técnico-operativas⁷.

El proceso de adhesión ha sido muy variable entre los Municipios provinciales. Un gran número de Municipios se han incorporado gradualmente al nuevo sistema. Hacia octubre de 2008, de un total de 134 Municipios, 112 habían firmado el Convenio de Adhesión y 6 se encontraban en trámite, restando 16 municipios que no lo habían ratificado aún.

- Para la construcción del nuevo sistema de Justicia observamos una actitud activa por parte de la SCJBA, mediante el dictado de resoluciones y reglamentaciones tendientes a poner en marcha los nuevos órganos jurisdiccionales, y normas interpretativas aclaratorias de los

⁶- Cfr. art 23 de la ley 13298, integrada por funcionarios de primera línea de los distintos ministerios.

⁷ Desde el gobierno provincial se fueron remitiendo[0] recursos económicos a los Municipios para la creación y puesta en funcionamiento de los Servicios Locales de protección. Con el objetivo de tornar a los gobiernos Municipales actores del cambio normativo, en el año 2004, mediante la sanción de la Ley 13.163 y el Decreto 609/04 se inició la desconcentración de fondos para el armado del Sistema de Promoción y Protección de Derechos a nivel local (Servicios y Consejos Locales y Programas Sociales). Debido a que la participación municipal es optativa, la recepción de fondos no implicó su efectiva participación y no ha habido hasta el momento acción alguna que exija el empleo de estos recursos en la efectiva construcción del sistema.

vacíos legales, especialmente las referidas a evitar conflictos de competencia entre los Juzgados de Paz, de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil.

2. Por otro lado, los auspiciosos indicadores surgidos a principios del año 2007, poco a poco se fueron debilitando.

-Datos elocuentes acerca de la lentitud adquirida a finales del año 2007 -en detrimento del cumplimiento de los plazos inicialmente establecidos-⁸, para continuar con la transición: la casi nula actividad de la Comisión interministerial los meses previos a la contienda electoral, la inexistencia de nuevos actos administrativos que continúen perfilando las acciones y el sistema institucional, los tiempos insumidos por el Consejo de la Magistratura para confeccionar las ternas y la posterior propuesta al Poder Legislativo de los Jueces de Familia, de Garantías o de Responsabilidad Penal a designar, la ausencia o insuficiente redefinición de los roles de los sujetos procesales, entre muchos otros a citar.

-Si bien el fuero de Responsabilidad Penal Juvenil está siendo paulatinamente implementado en distintos Departamentos Judiciales, más impredecible resulta la puesta en marcha del Fuero de Familia. Su construcción se halla sumida en mayores dificultades.

3. La nueva normativa no ha impactado de manera uniforme sobre las prácticas existentes en el sistema de infancia de la provincia de Buenos Aires.

Con la crucial transformación que implicaba la puesta en vigencia de la ley, era de prever que el cambio social y normativo que venía a proponerse –con pretensión de democratización y del combate de inequidades,- no se podía manifestar exento de contrariedades.

La ley promueve una transformación tendiente a materializar los principios establecidos en la CIDN, pero a nuestro juicio la proclamación del nuevo paradigma se inspiró excesivamente en la crítica de las instituciones del Patronato de Menores y careció de una precisa vocación expositiva de sus normas, que flaco favor hizo a la construcción de nuevas prácticas y respuestas alternativas.

El nuevo paradigma aún no ha podido ser suficientemente internalizado por los sujetos que operan en el sistema, ni por quienes son sus verdaderos beneficiarios. En este sentido,

⁸- A mediados del año no se contaba con los edificios necesarios en donde comenzarían a funcionar los nuevos Juzgados, no se había concluido con los mecanismos de selección de Jueces -Consejo de la Magistratura mediante-, y en muchas áreas todavía no se conocían los planes específicos para efectivizar medidas acordes al sistema de promoción y protección integral. Esta falta de impulso político se acentuó a medida que se aproximaba la contienda electoral.

advertimos un alto grado de desinformación ciudadana al respecto. Deviene alarmante el desconocimiento popular acerca de cómo debe funcionar, acorde a la actual normativa, el nuevo sistema en la provincia.

4. *No alcanzan a manifestar materialmente una política de Estado orientada a garantizar a los niños el goce de sus derechos.*

Una verdadera política de Estado debe a nuestro entender materializarse en todos los ámbitos institucionales, de manera coherente y coordinada. Entendemos que en términos discursivos la nueva normativa pone énfasis en la necesidad de crear un sistema impregnado de estas características, pero resulta imposible su materialización si se parte de concepciones parcializadas o segmentadas.

Por un lado, una política pública eficiente exige de una cierta continuidad en el tiempo, con previsión de objetivos a corto, mediano y largo plazo y la posibilidad de flexibilizar dichos objetivos de conformidad a la modificación de las circunstancias que la motivaron.

Por otra parte, una política pública exige adecuada planificación y conocimiento de las situaciones preexistentes. Resulta evidente que la implementación de una ley se desarrolla en el complejo campo de lo social y cultural, que en forma preexistente condiciona su puesta en práctica. Un conocimiento minucioso de esta realidad se presenta como un elemento imprescindible de planificación que permite sortear resistencias en vistas a la puesta en marcha de un cambio como el que aquí se plantea. En este punto, creemos que el cambio en la provincia de Buenos Aires posee graves falencias: no se realizó debidamente un diagnóstico de los recursos humanos con los que se contaban, el tiempo que insumiría su capacitación, el que era necesario para lograr los acuerdos con los Municipios y la consiguiente organización de los servicios locales de promoción y protección de derechos, el requerido para la organización de los nuevos Fueros de Familia y de Responsabilidad Penal Juvenil, etc. Al día de hoy desconocemos si el Estado provincial posee estudios de impacto económico en torno de esta ley. No sabemos si algún equipo técnico ha podido evaluar con la debida antelación, cuál iba a ser la demanda que existiría ante los Servicios Locales y Zonales de Protección de derechos. Y consiguientemente, cuál iba a ser la capacidad real de respuesta del Estado en este sentido.

No menos importante resulta la imposibilidad de acceder a información de carácter público, elemento indispensable no sólo para la formulación de políticas públicas, sino para monitorear y evaluar su eficacia, tanto por parte del mismo Estado como por la totalidad de

los ciudadanos. Este un obstáculo que ha sido puesto de manifiesto en reiteradas oportunidades por diversos organismos de la sociedad civil y académica⁹ que por algún motivo procuraron en los últimos años hacerse de datos oficiales relativos a la infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires.¹⁰

5. Permanece como interrogante si los modos adoptados para capacitar a los operadores del sistema han sido los apropiados para “enseñar” el cambio propuesto y difundir el nuevo paradigma, de manera que sea internalizado.

En lo que hace al Poder Ejecutivo Provincial si bien se realizaron durante todo el año 2007 labores de resonancia en este aspecto, fue una tarea que se iba proyectando sobre la marcha. Las capacitaciones acerca de las características y conceptos del nuevo sistema, mediante jornadas informativas y de trabajo, han sido unas de las estrategias fundamentales en los tres poderes estatales para difundir las nuevas miradas sobre la infancia. Si bien dichos esfuerzos fueron valiosos, parecieran insuficientes para responder a las demandas de las prácticas concretas.

⁹ - La nula o insatisfactoria información relativa a la infancia y adolescencia que el Estado brinda a quienes lo solicitan, no es novedad. En el año 2002, algunas organizaciones no gubernamentales presentaron un informe alternativo ante el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. En dicho informe, las organizaciones destacaron que el Estado argentino suministraba información esencialmente normativa y que se limitaba a enunciar todos los programas asistenciales existentes en relación con la niñez, sin explicar cómo funcionaban en la práctica. También observaron que el análisis no avanzaba más allá de lo formal, lo que impedía la realización de una correcta valoración del efectivo goce de los derechos consagrados en la CIDN y de la real situación de los derechos de los niños y adolescentes del país. Asimismo se denunció que resultaba preocupante que en los últimos años el Estado no había cumplido con su obligación de recolectar, producir, sistematizar y analizar información sobre el estado de la infancia y adolescencia para evaluar la efectiva vigencia de los derechos consagrados en la CIDN. Como resultado del conflicto planteado, el Comité de Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales, recomendó al Estado Argentino que mejorara su “sistema de recolección de datos con vista a incorporar todas las áreas protegidas por la Convención de manera discriminada. Tal sistema debería abarcar a todos los niños por debajo de los 18 años, con énfasis especial en aquellos niños que son particularmente vulnerables, incluyendo chicos con discapacidades; y utilice efectivamente estos datos e indicadores para la formulación y evaluación de políticas y programas para la implementación y monitoreo de la Convención”.

¹⁰ - Es grave que institucionalmente se promueva un cambio tan radical, si no existe un diagnóstico claro de la realidad sobre la que debe actuar la legislación. En este sentido debemos recordar que es el propio Estado el productor, depositario y administración de la información. La ausencia de publicidad de estadísticas en temas de infancia no sólo impide fomentar las actividades de investigación en la materia, que son de vital importancia para la sociedad sino que impide la participación ciudadana en el conocimiento y control de las políticas que se despliegan.

Conclusión final.

Como hemos afirmado a lo largo de esta ponencia, creemos que una ley por sí sola es incapaz de alcanzar la meta de cambio propuesta. Hemos intentado advertir si la decisión política que se exhibe a través de la letra de la ley 13.298 se encuentra traducida en actos concretos de gestión que materialicen la satisfacción real de derechos proclamados en la CIDN.

Es evidente que un quiebre tan profundo en la forma de pensar la infancia a la luz de la CIDN requiere ser provocado por algo más poderoso que la simple declamación plasmada en un papel. Una ley de la naturaleza como la aquí estudiada, necesariamente depende -para su real vigencia- del convencimiento social e institucional, en todas sus formas.

Un sistema como el nuestro que se asienta sobre la base del principio de legalidad,¹¹ evidentemente, es la ley el camino adecuado para realizar modificaciones sobre el conjunto de reglas que deben regir en una determinada sociedad.

No obstante, insistimos en la idea de que la ley es una condición necesaria, pero no suficiente para la transformación. Es un eslabón más dentro del ejercicio de una política pública que aborde integralmente los problemas que atañen a los niños y jóvenes bonaerenses

Ahora bien, la necesidad de que la provincia intervenga para *aggiornar* su legislación al paradigma propuesto por la CIDN, no tenía porqué venir acompañado de un proceso de transición que por ágil, acceda a resultados improvisados y plagados de inconsistencias.

Agudizar los esfuerzos para “*construir nuevas prácticas*” es el desafío que debe asumirse para arribar al nuevo paradigma. Sólo a partir de una acción política decidida y sin fisuras en torno a los derechos de la infancia, que involucre a todos los actores sociales, es a nuestro juicio la vía idónea que el Estado debe transitar para marcar el camino firme a la consecución de los fines propuestos por la CIDN.

Entendemos que se presenta aquí un punto crítico tanto para la construcción como para el adecuado funcionamiento de la nueva estructura, ya que dependerá en buena medida del adecuado funcionamiento de los organismos del nuevo sistema y de su capacidad de brindar respuestas concretas ante la vulneración de derechos, que el nuevo sistema pueda ser consolidado en la práctica, como una vía alternativa a la judicialización de las cuestiones sociales que involucran a los niños.

¹¹- Cfr. Preámbulo y art. 18 CN.

Con este escenario, las deficiencias en la gestión del nuevo paradigma, de no ser corregidas a tiempo, pueden producir el grave riesgo de desvirtuar los fines que propuso la CIDN. Porque proclamar por ley el compromiso del Estado y de la comunidad civil para solucionar las conflictividades habidas en torno a la infancia, y no establecer con claridad la forma de hacerlo -con las consiguientes responsabilidades de quienes incumplen-, crea el terreno propicio para el surgimiento de la dolorosa práctica de que nadie se haga cargo de nada.

Evidentemente, queda mucho camino por andar, muchas acciones por impulsar y otras por rectificar, pero los tiempos aquejan. Los pasos a seguir deben ser previamente pensados con sutileza, adoptados con firmeza, sin detenimientos, pero también sin tropiezos.

Por tal razón, concluimos este trabajo afirmando que la ley 13.298 y su proceso de implementación brindan -hasta el momento-, una respuesta parcial frente a los problemas de la Infancia que exhibe nuestra provincia.

Entre tanto, las niñas y los niños de la provincia siguen creciendo, dejando atrás una infancia que, anhelamos no esté signada por la improvisación de sus adultos que dejaron pasar el tiempo en ensayos de prueba y error.

Bibliografía

ATIENZA, M.; *Tras la justicia. Una introducción al Derecho y al razonamiento Jurídico*. Ed Ariel, Barcelona, 1993.

BELOFF, M.; “Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la “ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Nro 26.061””, en *Revista Lexis Nexis*, Buenos Aires, 2006.

BELOFF, M.; “Constitución y Derechos del Niño”, en *La protección a la infancia como Derecho Público Provincial*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2008.

DOMENECH, E./DENDA, E./ LESCANO; M. J./ JAUREGUIBERRY, I./ CIFRE, E.; “Análisis de la factibilidad económica de la implementación de la ley 12.607”, elaborado por el IDN presentado a UNICEF Oficina Argentina, en diciembre de 2004.

DOMENECH, E./ GUIDO, L.; *El paradigma del Patronato. De la salvación a la victimización del niño*, Ed. Edulp, La Plata, setiembre de 2003.

DOMENECH, E.; “*Dogmática penal: funciones y prácticas*,” material de la Especialización en Derecho Penal, Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 1998

DOMENECH, E.; “Republicanos e inconstitucionalizados. Reflexiones sobre la inconstitucionalidad de la ley 22.278,” ponencia presentada en las *Jornadas de Protección y garantías en el régimen penal juvenil*, organizado por la Asociación Argentina de Magistrados, funcionarios y profesionales de la Justicia de Niñez, Adolescencia y Familia, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 26 de abril de 2008

GUEMUREMAN, S.; *Érase una vez... un tribunal de menores, observatorio de demandas y respuestas judiciales en los tribunales de menores en la provincia de Buenos Aires*. Ed. Fac. de Derecho de la UBA, Buenos Aires 2005

LEIVAFERNANDEZ, L.; *Fundamentos de técnica legislativa*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1999.

LESCANO, M.J.; “Justicia Penal Juvenil. Función del agente Fiscal ante los principios de legalidad y oportunidad,” en *Libro de Resúmenes de Pluralidades*. 5º Jornadas Nacionales de investigación social de infancia y adolescencia. La Convención sobre los derechos del niño y las prácticas sociales, organizadas en la Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales de la UNLP, La Plata, octubre de 2006, p. 41

MARCÚS, J.; “Cultura, ciudad y discriminación en Buenos Aires: la mirada de “los otros” sobre los cuerpos que migran, en *La sociología ahora*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.

NINO, C.; *Introducción al análisis del derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1988;

PUEX, N.; “Las formas de la violencia en tiempos de crisis: una villa miseria en el conurbano bonaerense”, en *Heridas Urbanas. Violencia delictiva y transformaciones*

sociales de los noventa (Coord. Miguez/Isla), Ed. de las Ciencias FLACSO, Buenos Aires, 2003.

RIVERA PIZARRO, J.; “Hacia un sistema local de protección integral de los derechos,” en *Por una infancia integrada en nuestra sociedad: Nueva Ley del niño de la provincia de Buenos Aires*, Unicef y Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Ed. Dirección provincial de comunicación institucional MDH, 2005.

SABSAY, D. A.; “La dimensión constitucional de la ley 26.061 y del decreto 1293/2005”, en *Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la ley 26.061*, Ed. Del puerto, Buenos Aires, abril de 2006.